

住房改革与建设丛书

住房改革与建设 文件资料选编

顾问	侯捷	周干峙	储传亨
编审	张元端		
主编	潘其源		
编辑	国中河		

中国建筑工业出版社

前 言

住房问题是世界各国非常关注和迫切需要解决的一个重大问题。在我国，党和政府历来十分关心和重视人民的住房问题，并为之作出了巨大的不懈的努力。

实践证明，要解决城镇人民的住房问题，就必须走改革之路，住房制度改革势在必行。只有积极稳妥地推进房改，转变机制，才能加快住宅建设，才能给住宅建设注入生机和活力。住宅建设步伐的加快，使人们感到解决住房近期有望，才能从根本上推动房改的进程。

1988年2月和1991年6月，国务院先后印发了〔1988〕11号和〔1991〕30号两个关于房改的文件。与此同时，相当一部分城市和县镇，陆续进行了住房制度改革，推进了住房建设，取得了很好的经验。当前很多省、市、县正在制订房改方案与住宅发展规划，准备出台和推行。

为了更好地推进住房制度改革，加快住宅建设，改善人民的居住条件，适应各地房改形势发展的需要，我们编写了《住房改革与建设文件资料选编》这本书，书中收集了中共中央、国务院及有关部委关于住房制度改革与建设的一些文件及领导讲话，包括1991年10月7日全国住房制度改革工作会议几个主要文件及领导讲话。这些文件和讲话是指导住房改革与建设的依据。书中还选编了一部分地区住房改革与建设的主要经验材料，可供各地、各单位在进行住房改革与

建设中参考、借鉴。

本书由建设部房地产业司潘其源、国中河同志编辑。在编辑过程中，得到了有关部门和同志们的大力支持和帮助，在此深表谢意。由于水平所限，难免有不当之处，欢迎指正。

编 者

ALC80/0/

目 录

• 文 件 选 编 •

国务院关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知 (1991 年 6 月 7 日)	1
国务院办公厅转发国务院住房制度改革领导小组关于全面推进城镇住房制度改革意见的通知 (1991 年 11 月 23 日)	5
国务院关于印发在全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案的通知 (1988 年 2 月 25 日)	14
国务院办公厅关于转发国务院住房制度改革领导小组鼓励职工购买公有住房意见的通知(1988 年 2 月 25 日)...	26
财政部关于城镇职工购买公有住房契税问题的通知 (1988 年 6 月 28 日)	30
总后勤部就房改发放住房补贴经费问题发出通知 (1991 年 6 月)	32
中华人民共和国国民经济和社会发展规划和第八个五年计划纲要摘要 (1991 年 4 月 9 日)	33
城镇个人建造住宅管理办法 (1983 年 6 月 4 日)	35
城乡住宅建设技术政策要点 (1985 年国家科委蓝皮书第 2 号)	38
中华人民共和国房产税暂行条例(1986 年 9 月 15 日).....	47

城市房屋拆迁管理条例 (1991 年 3 月 22 日)	49
建设部、全国总工会关于印发《解决城镇居住特别困难 户住房问题的若干意见》的通知(1990 年 9 月 11 日)...	57
建设部关于印发《狠抓房地产综合开发, 促进城市住宅 和市政公用基础设施建设》调查报告的通知 (1991 年 7 月 22 日)	61
建设部关于加强住宅小区建设管理, 提高住宅建设质量 的通知 (1991 年 6 月 28 日)	73
· 领 导 讲 话 ·	
周恩来同志谈住宅问题和住房制度改革	76
邓小平同志谈住宅问题和住房制度改革	78
江泽民同志谈住房制度改革	79
李鹏同志谈住宅建设和住房制度改革	82
李鹏总理在同全国住房制度改革工作会议同志座谈时的 讲话 (1991 年 10 月 8 日)	88
李鹏总理在安徽视察灾情时询问蚌埠房改情况 (1991 年 7 月 20 日)	90
邹家华副总理在全国住房制度改革工作会议闭幕式上的 讲话 (1991 年 10 月 11 日)	91
邹家华副总理指示建筑装饰行业应由建设部门归口管理 (1991 年)	102
邹家华副总理谈房地产工作 (1991 年 10 月)	103
认真总结经验积极稳妥地推进城镇住房制度改革 陈锦华 (1991 年 10 月 7 日)	105
推进住房制度改革 加快城镇住房建设 侯捷 (1991 年 10 月 9 日)	130

要继续积极稳妥地开展城镇住房制度的改革	陈锦华	
(1991年6月18日)		144
深化住房制度改革 加快城镇住房建设为改善城镇居民的住房条件而奋斗	侯捷 (1991年6月18日)	154
认真贯彻国务院《通知》精神 积极稳妥地推进军队住房制度改革	刘明璞 (1991年6月18日)	158
努力解决人民的住房问题 不断改善居住环境	侯捷	
(1991年10月7日)		160
侯捷部长在全国市长研究班上的讲话 (1991年)		163

• 经验 选 摘 •

烟台市	165
唐山市	168
蚌埠市	172
沈阳市	175
上海市	177
北京市	182
北京大兴县新兴住宅合作社概况	183
昆明市住宅合作社的发展情况	189
内蒙古自治区	194

• 文 件 选 编 •

国务院关于继续积极稳妥地 进行城镇住房制度改革的通知

(1991年6月7日)

我国城镇住房制度的改革，自从邓小平同志 1980 年提出出售公房，调整租金，提倡个人建房买房的改革总体设想以来，逐步在各地展开。1988 年 2 月《国务院关于印发在全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案的通知》（国发〔1988〕11 号）和《国务院办公厅关于转发国务院住房制度改革领导小组鼓励职工购买公有旧住房意见的通知》（国办发〔1988〕13 号）发出后，各地普遍加强领导，建立工作机构，制定规划，培训干部，拟定方案，积极试点，推进改革。许多城镇采取多种方式调整低租金、出售公有住房、集资建房等改革措施，进一步发挥中央、地方、企业和个人的积极性，不同程度地加快了解决住房问题的步伐，取得了一些成绩和经验。

住房制度改革是经济体制改革的重要组成部分，也是人民群众十分关注的重大问题，其根本目的是要缓解居民住房

的困难，不断改善住房条件，正确引导消费，逐步实现住房商品化，发展房地产业。从近几年的实践情况看，开展这项改革，有利于逐步实现住房资金的良性循环，不断改善城镇居民的住房条件；有利于调整消费结构和产业结构；有利于克服住房领域的不正之风，加强廉政建设；有利于发展房地产业、建筑业和其他相关产业。根据党的十三届七中全会精神，今后要动员各方面的力量加快住房建设，把进一步改善居民的居住状况，作为实现我国现代化建设第二步战略目标，使人民生活达到小康水平的重要内容之一。因此，要在贯彻执行国发〔1988〕11号和国办发〔1988〕13号两个文件的基础上，进一步完善住房制度改革的有关政策和措施，按照国家、集体和个人共同负担的原则，积极稳妥，因地制宜，方式多样地继续推行住房制度改革。现就有关问题通知如下：

一、合理调整现有公有住房的租金，有计划有步骤地提高到成本租金。在起步时，考虑到居民的承受能力，可以采取分步提租的办法。新建公有住房实行新租金标准。对多占住房的，要加收租金。

二、出售公有住房。今后，凡按市场价购买的公房，购房后拥有全部产权。职工购买公有住房，在国家规定住房面积以内，实行标准价，购房后拥有部分产权，可以继承和出售；超过国家规定住房标准的部分，按市场价计价。各城镇的售房价格要加强管理，售房价格由所在省、自治区、直辖市人民政府审批。严禁以过低的价格出售公有住房，违者要追究责任。要切实做好房屋出售后的服务和管理工作的。

三、实行新房新制度。为了使新建住房不再进入旧的住房体制，有利于今后住房制度改革的顺利进行，对新竣工的

公有住房，实行新房新租、先卖后租、优先出售或出租给无房户和住房困难户等办法。凡住房迁出腾空的旧公有住房（不包括互换房），应视同新建公有住房，实行新制度。

四、住房建设应推行国家、集体、个人三方共同投资体制，积极组织集资建房和合作建房，大力发展经济实用的商品住房，优先解决无房户和住房困难户的住房问题。各级人民政府要在用地、规划、计划、材料、信贷、税收等方面给予扶持。对个人自建住房，要加强规划和用地管理。严禁以权谋私，违者要严肃查处。

各城镇的旧城改造、拆迁安置等，都应结合住房制度改革进行。

五、通过多种形式、多种渠道筹集住房资金，各级人民政府要切实做好住房资金的转化，建立住房基金。各单位出售公有住房回收的资金，一律存入当地政府指定的金融机构，其使用权不变，作为单位的住房基金，用于住房建设和维修，不得挪作他用。

六、发展住房金融业务。开展个人购房建房储蓄和贷款业务，实行抵押信贷购房制度，从存贷利率和还款期限等方面鼓励职工个人购房和参加有组织的建房。

七、加强房地产市场管理。各地人民政府要切实加强对房地产市场的统一管理，搞好治理整顿，认真查处倒卖房地产、牟取暴利的各种非法活动。各城镇的公有和私有住房的出售，须经房地产评估机构根据国家的有关规定进行评估确定。职工拥有部分产权的住房，五年后允许出售，原产权单位有优先购买权，售房收入扣除有关税费后的所得，按国家、集体、个人的产权比例进行分配。

八、在同一市、县内的房改政策、办法和实施步骤应当

统一，所有单位，不论隶属关系，都应服从当地人民政府对住房制度改革的统一部署。职工家庭成员在不同市、县工作的（含离退休职工），其所在单位一律按照职工住房所在市、县的房改办法办理。

九、军队的住房制度改革，原则上应与地方同步进行。要根据国家统一制定的政策和规定，结合军队的特点，制定切实可行的方案，经中央军委批准后实行。

十、住房制度改革涉及面广、政策性强，是一项长期的工作。要加强宣传工作，使广大干部和群众充分认识实行住房制度改革的目的、意义和有关政策。各级人民政府的主要负责同志要亲自抓，精心组织，缜密安排，要广泛听取群众对房改方案、政策、措施的意见，集思广益，在实施中及时协调解决住房制度改革中的困难和问题。

十一、各省、自治区、直辖市人民政府要按照本通知的规定，因地制宜，分散决策，抓紧制定实施方案，并报国务院住房制度改革领导小组和国家体改委备案；国务院住房制度改革领导小组要会同体改、建设、财政、计划、金融、劳动、人事、工商、税务、物价、土地和国有资产管理等部门，抓紧制定配套改革措施和实施细则。

各地要严格按照国家有关住房制度改革的统一政策规定执行。如因特殊情况确需突破国家统一规定和政策界限时，须经省、自治区、直辖市人民政府审查同意，由国务院住房制度改革领导小组和国家体改委核报国务院审批。

**国务院办公厅转发国务院住房制度
改革领导小组关于全面推进城镇
住房制度改革意见的通知**

(1991年11月23日)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

国务院住房制度改革领导小组《关于全面推进城镇住房制度改革的意见》，已经国务院同意，现转发给你们，请结合实际情况贯彻执行。

关于全面推进城镇住房制度改革的意见

国务院住房制度改革领导小组

(1991年10月17日)

为了落实七届全国人大四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》中有关改善居民居住条件的要求，贯彻《国务院关于继续积极

稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》(国发〔1991〕30号)的精神,经全国住房制度改革工作会议认真讨论,现就全面推进城镇住房制度改革提出以下意见:

一、城镇住房制度改革的总目标

城镇住房制度改革是经济体制改革的重要组成部分,其根本目的,是要缓解居民住房困难,不断改善住房条件,正确引导消费,逐步实现住房商品化,发展房地产业。按照社会主义有计划商品经济的要求,从改革公房低租金制度着手,将现行公房的实物福利分配制度逐步转变为货币工资分配制度,由住户通过商品交换(买房或租房),取得住房的所有权或使用权,使住房这种特殊商品进入消费品市场,实现住房资金投入产出的良性循环。

二、城镇住房制度改革的分阶段目标

(一)“八五”计划期间的目标。以改变低租金、无偿分配为基本点,公房租金计租标准力争达到实现简单再生产的三项因素(维修费、管理费、折旧费)的水平,逐步增加家庭收入中住房消费支出的比重;紧紧围绕“解危”、“解困”,重点解决危险住房和人均居住面积在3至4m²以下的住房困难户以及无房户的住房问题,使人均居住面积达到7.5m²,住房成套率达到40%至50%;房改方案正式出台的城市,要建立城市、单位和个人三级住房基金,并使之合理化、固定化、规范化,保证住房建设有稳定的资金来源,通过改革奠定机制转换的基础。

(二)十年目标。到2000年,公房租金计租标准要努力达到包括五项因素(维修费、管理费、折旧费、投资利息和

房产税)的成本租金水平;住房成套率达到60%至70%,城镇人均居住面积达到 8m^2 ,群众居住条件和居住环境得到明显改善;发展房地产市场,建立和健全住房资金的融资体系,加速机制的转换,初步实现住房建设资金投入产出的良性循环。

(三)长期目标。住房租金计租标准要达到包括八项因素(在前述五项因素基础上再增加土地使用费、保险费和利润)的商品租金水平;住房成套率大大提高,每户有一套舒适的住房;健全房地产市场,完善住房融资体系,完成住房商品机制的转换,实现住房商品化、社会化。

三、城镇住房制度改革的基本原则

(一)坚持国家、集体、个人三者共同负担的原则。在保持现有建房资金渠道的前提下,增加个人在住房建设投资中的比重。

(二)坚持租、售、建并举的原则,形成一个提高租金、促进售房、回收资金、推动建房的良性循环。

(三)坚持在统一政策下因地制宜、分散决策的原则。全国房改的目标方向是一致的,但各地房改的步骤、办法和措施不能一刀切,要在国务院有关文件规定的统一政策下,因地制宜、分散决策、分步实施。

(四)坚持机制转换的原则。首先,要改变现行资金分配体制,把住房资金从作为积累形式的计划实物分配变为消费形式的商品交换分配,把住房基金逐步纳入正常渠道,使目前实际用于职工建房、修房的大量暗补资金转化为明补资金,并逐步纳入职工工资;其次,要把现行的住房作为固定资产投资的管理体制变为住房作为商品生产投资的指导

性计划管理体制；再次，要通过财政、税收、工资、金融、物价、房产管理和土地使用制度等方面的配套改革，在理顺目前围绕住房所发生的各种资金渠道的基础上建立住房基金，逐步形成能够实现住房资金良性循环的运行机制；最后，要通过调整产业结构，开放房地产市场，发展房地产金融和房地产业，把包括住房在内的房地产开发、建设、经营、服务纳入整个社会主义有计划商品经济的循环体系。

四、城镇住房制度改革中的有关政策问题

住房制度改革涉及面广、政策性强，是一项长期的工作。需要重申和进一步明确的有关政策是：

（一）提租与补贴问题。合理调整公房租金是住房制度改革的核心环节。提高房租要着眼于租售比价的合理化；提租次数和提租幅度由各地根据物价指数控制目标和群众承受能力等因素统筹安排。各地要坚持“多提少补”的原则，一些地区在理顺租金、小幅度提租的前提下也可以不补。明后两年，对出租公房的租金按统一标准进行调整，这个标准至少要包含两项因素，有条件的应争取达到三至五项因素；同时，应把计算租金标准和补贴所依据的各项参数统一在1990年底实际发生的水平。

（二）售房问题。向居民个人出售新旧公房是推行住房商品化的基本措施之一。出售公房的价格要合理，既要考虑到职工的购买能力，又不能定得过低。住房价格区分为标准价和市场价，标准价包括住房本身的建筑造价以及征地和拆迁补偿费。在起步阶段，为鼓励群众买房，按标准价计价时，征地和拆迁补偿费暂可以考虑由单位适当负担。出售公有住房的价格，要经评估机构评估，国有资产、房地产和物

价管理部门核定，报所在省、自治区、直辖市人民政府审查批准，严禁以过低的价格出售公有住房。按市场价格出售的住房，出售对象主要是高收入者，要按体现国家宏观调控的原则定价。要重视降低住房造价，把不应摊入住房建设的费用划分出来。对拆迁户的安置用房应按国务院有关规定，结合住房制度改革，以合理价格有偿提供。要加强公房售后维修、管理和服务。

（三）新房新制度问题。对从 1992 年起投入使用的新房，全面贯彻先卖后租、新房新租、有偿租房的原则。租金要在贯彻“多提少补”的原则下较大幅度地提高。对新房交纳租赁保证金或认购住房债券，要作出适合于本地区情况的具体规定。新房实转的住房券资金来源，企业可进入成本，机关、事业单位可列入财政经费预算。

（四）住房基金问题。为了建立城市、单位和个人三级住房基金，要把基建投资中的住房投资划出来，并把住房的修缮拨款固定下来，划入城市住房基金；把企业用于生产和住房消费的资金分列，使企业住房基金规范化；并通过逐步提高公房租金、收取租赁保证金、发行住房债券、组织住房储蓄等形式，增大个人筹资在住房投资中的比重。各级人民政府要切实做好住房资金筹集和转化工作，凡是房改方案出台的城市，都要把住房基金建立起来，并把基金管好用活。公积金是建立个人住房基金的有效方式，各地区要紧密联系各地区的特点和经济能力，正确引导，逐步推行。

（五）住房金融问题。要逐步建立集中调度、统筹使用、可供融通的住房信贷资金，使资金有借有还、有偿使用、滚动循环。要办好抵押贷款，使分散、分期实现的居民家庭收入，能适应集中、一次性支付的住房购置的需求；住

房建设单位要通过住房的出售尽快收回投资，投入建新房，加快资金周转。在住房金融管理体制上，要区别政策性信贷和经营性信贷。政策性业务要划分出专项资金来源，建立房改信贷基金，单独核算、自主经营、自负盈亏、自求平衡、就地完税，国家在计划安排、信贷规模、利率、税收等方面给予优惠。经营性业务要充分发挥各金融机构的积极性，按现行规定拓展房地产开发信贷业务。继续开展职工购房保险配套工作。烟台、蚌埠两市成立了住房储蓄银行，要继续积极探索、总结经验。

(六) 住房投资和建设体制问题。住房投资和建设体制的改革，就是把现行由国家、企业统包的住房投资体制，转换成国家、集体、个人三方面共同负担的住房投资体制。各地政府应大力支持单位或个人的集资、合作建房，特别是结合“解危”、“解困”进行的集资、合作建房。计划、金融、财政、税收、城建、规划、土地等有关部门应该积极配合、支持，通过减免税费等扶持政策，努力降低建房造价。要正确引导和改革现行房产开发的建设体制，确立政府对住房价格的有效调控和制约机制。要形成指令性和指导性计划相结合的住房建设计划管理体制，除指令性计划安排的住房建设外，对个人集资与合作建房的部分可以不受规模的控制，实行指导性计划。

(七) 住房管理问题。各地可以采取逐步引导、渐进过渡的办法，逐步实现公有住房的社会化管理。先在企业内部实行分离，把对消费性住房的管理从以往的与生产性房产的混合管理中分离出来，专项核算，自成体系，独立经营。再以信托方式把这部分住房委托给由社区组织的，或由若干企业单位的房产部门合并而成的经济实体进行具体经营管理。

(八) 住房权属问题。职工购买公有住房，在国家规定标准面积以内的，实行标准价。购房后拥有部分产权，即占有权和使用权、有限处分权和收益权；可以继承，可以在购房五年以后进入市场出售或出租，原产权单位有优先购买权和租用权。售房收入扣除有关税费后所得收益，按政府、单位、个人的产权比例进行分配。职工拥有部分产权的住房，在自用和自住时受到法律的保护；将优惠购买的住房投放市场时，则受到法律的约束，不得高价出售或出租。各地在推行按标准价和部分产权原则出售公房时，要结合本地实际，拟定公房出售后的产权管理办法，把公房出售继续推行下去。

(九) 房地产市场问题。在房地产市场的推进过程中，要加强法制建设，建立法规体系，把房地产市场纳入法制轨道。既要形成一个以传递信息、促成交易、余缺互补的交易场所，又要严格交易程序，严格交易人的资格审查，打击非法倒买倒卖行为。要搞好房地产的价格评估和价格调节，保护合法收入，调节过高收入，取缔非法收入，形成一个可调控的住房出租、出售、交换和抵押的房地产市场。

(十) 条块、点面关系问题。中央和国务院各部门要积极支持所属企事业单位进行房改，地方政府也要适当照顾到各部门的特点。试点地区和单位要继续先行改革，摸索经验。对于不同市、县，不同单位在提租补贴等方面出现的交叉和辐射问题，要坚持后改的支持先改的，改革步子小的支持改革步子大的。

(十一) 房改中的减免补问题。住房制度改革中对低收入职工、离退休职工、政府民政部门确定的社会救济户和非在职的优抚户等，在一定时期内可以实行减免补政策。各地